

Resolució 512/2023, de 15 de juny

Número d'expedient de la Reclamació: 1165/2022

Administració reclamada: Departament d'Empresa i Treball

Informació reclamada: Diversa informació en relació amb un expedient d'inspecció de treball.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: La mera referència a la condició de persona denunciant no interessada en un procediment d'inspecció de l'IT, no justifica que es pugui considerar un règim especial d'accés que desplaci la LTAIPBG a un règim de supletorietat, ni menys encara que pugui justificar que un àmbit sencer i complet de l'activitat administrativa, com ho és la inspecció de treball, quedi exclòs automàticament i sense cap ponderació casuística de la possibilitat d'accedir-hi. Aquesta interpretació portaria a acceptar i legitimar que després de l'entrada en vigor de la legislació de transparència puguin existir i mantenir-se àmbits administratius íntegrament exclosos del règim de control i accés que s'aplica a tota la informació derivada de l'activitat de l'Administració, la qual cosa és inacceptable des de la perspectiva de la pròpia lògica i principis del nou marc de relació de les administracions amb la ciutadania, i seria, fins i tot, contrari a dret, ja que el principi de transparència s'ha d'aplicar de manera prevalent i les seves limitacions només poden derivar d'una previsió legal específica que així ho estableixi expressament (art. 7 LTAIPBG).

Paraules clau: Generalitat. Persona jurídica. Inspecció de treball. Expedients. Reclamació contra silenci. Interessos privats.

Ponent: Clara I. Velasco Rico

Antecedents

1. El 22 de desembre de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 1165/2022, presentada per una persona jurídica contra el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 26 d'octubre de 2022, la persona reclamant presenta una instància al Departament d'Empresa i Treball, en els termes següents: "Es sol·licita per part de xxx l'accés als expedients 8/0005059/19 i 8/0005060/19, iniciats a partir de denúncia de data 22 de febrer de 2019, incloent les actes de la inspecció realitzada el mateix dia 22 de febrer de 2019 i les possibles visites posteriors relatives a la investigació d'aquests expedients".



3. El 21 de desembre de 2022, la Directora General de la Inspecció de Treball de Catalunya resol desestimar la sol·licitud d'accés a la informació pública indicada anteriorment.
4. El 5 de gener de 2023 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
5. El mateix 5 de gener de 2023 la GAIP comunica la Reclamació al Departament d'Empresa i Treball i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 20 de gener de 2023, el Departament d'Empresa i Treball lliura a la GAIP l'informe i l'expedient requerit. Aquest conclou que la desestimació de la sol·licitud d'accés a la informació pública del 26 d'octubre es fonamenta en les següents consideracions: "a) El secret o confidencialitat del procediment seguit davant la Inspecció de Treball i Seguretat Social, establert a l'article 10 de la LOSITSS, segons el qual: "Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales", "vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude, en sus distintas clases, y con comisiones parlamentarias de investigación, en la forma que proceda". És a dir, d'acord amb la Llei 23/2015, de 21 de juliol, la Inspecció de Treball de Catalunya només pot revelar dades, informes o antecedents propis de la funció inspectora en uns determinats casos legalment taxats. Aquesta norma té rang de llei, i és la norma sectorial d'aplicació a tot el personal del Sistema d'Inspecció de Treball i Seguretat Social, el qual el conformen tant funcionaris/àries de l'Administració General de l'Estat com els de les Administracions de les Comunitats Autònomes que han rebut la transferència de la funció pública inspectora, que en l'actualitat són la Generalitat de Catalunya i el Govern del País Basc. Així, queda justificada l'aplicació del límit establert a l'article 21.1 c) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre: "secret o confidencialitat establert per una norma amb rang de llei" b) El



denunciant no sempre ostenta la condició d'interessat d'acord amb la normativa de la Inspecció de Treball, que també regula a quina informació ha de tenir accés. qui ostenta la condició de denunciante. Així, d'acord amb l'establert a l'article 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol: "El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora". Així, i en el cas que ens ocupa, en data 4 de novembre de 2019, l'Inspector de Treball actuant va signar escrit segons el qual s'explicaven les actuacions efectuades: "En la misma fecha 22 de febrero de 2019 aproximadamente sobre las 15,00 horas se efectuó junto con el Técnico Habilitado, visita de inspección en el Moll de Ponent s/n de la localidad de Vilanova i la Geltrú, instalaciones de Grand Marina Vilanova, donde se hallaba amarrado el buque denominado "XXX", manteniéndose entrevista con diversos trabajadores de las indicadas empresas xxx., pertenecientes al GRUPO xxx y domiciliadas en la ciudad de Palma de Mallorca. Del contenido de las actuaciones inspectoras efectuadas no se informa al denunciante al no disponer de la condición de interesado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social". Per tant, en el decurs de l'actuació inspectora efectuada arran de la denúncia presentada pel GRUP FABKINA ja es va informar, en el moment oportú d'acord amb la normativa reguladora del sistema de la Inspecció de Treball, d'aquells extrems sobre els quals l'empresa, en la seva condició de denunciante, tenia dret a conèixer (això és, que es va fer una visita conjuntament amb un tècnic habilitat a les instal·lacions de les empreses denunciades). Del contingut de l'actuació inspectora no se'n va informar, tal com consta en el propi informe, atès que, d'acord amb la Llei 23/2015, de 21 de juliol, el denunciante només té dret a ser informat sobre l'estat de la tramitació de la denúncia, els fets constatats i les mesures adoptades quan el resultat de la investigació afecti als seus drets individuals o col·lectius, interessos que no es veuen afectats en els supòsit que ens ocupa. D'aquesta manera es reforça l'aplicació del límit establert a l'article 21.1 c) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre: "secret o confidencialitat establert per una norma amb rang de llei". c) c. En l'expedient associat a les OS 8/0005059/19 i 8/0005060/19 no hi consta únicament la documentació elaborada pels funcionaris actuants, sinó també tota aquella recopilada en l'exercici de la funció inspectora, que és informació privada del subjecte investigat, aportada a requeriment de la inspecció. Cal recordar que, d'acord amb la normativa de la Inspecció de Treball, la funció inspectora desenvolupada pels funcionaris del cos superior d'inspectors i sotsinspectors abasta, d'acord amb l'article 12 de la Llei 23/2015, de 21 de



juliol, entre d'altres, l'àmbit de la vigilància i exigència de compliment de les normes en matèria de prevenció de riscos laborals (article 12.1 b) de la Llei 23/2015, de 21 de juliol) i que, d'acord amb l'article 13.3, els inspectors actuants poden requerir informació, i examinar tot tipus de documentació amb transcendència en la verificació del compliment de la legislació de l'ordre social. Aquesta documentació privada que conforma part de l'expedient de la inspecció de treball entra dintre d'allò que s'ha d'entendre com a dret privat legítim, en el benentès que qui pretén accedir-hi no ostenta la condició d'interessat d'acord amb la normativa de l'activitat inspectora i, per tant, lliurar la informació a tota persona física o jurídica aliena a l'empresa, podria comprometre els seus interessos econòmics o comercials, tal i com estableix l'article 69.6 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública. Així, queda justificada l'aplicació del límit establert a l'article 21.1 f) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre: "intimitat i altres drets privats legítims".

7. El dia 24 de febrer de 2023 la GAIP requereix el Departament d'Empresa i Treball de la Generalitat de Catalunya per a que en "(...) un termini de cinc dies ens envieu còpia de la informació sol·licitada, és a dir: -"expedients 8/0005059/19 i 8/0005060/19, iniciats a partir de denúncia de data 22 de febrer de 2019, incloent les actes de la inspecció realitzada el mateix dia 22 de febrer de 2019 i les possibles visites posteriors relatives a la investigació d'aquests expedients. Tal com estableix l'article 33.6 Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la Comissió adoptarà les mesures necessàries per assegurar la reserva d'aquesta informació durant la tramitació del procediment de reclamació, si així ho demaneu".
8. El dia 28 de febrer de 2023 la GAIP notifica als tercers afectats per la Reclamació el següent: "Posem en el vostre coneixement que s'ha presentat la Reclamació 1165/2022 davant de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), interposada contra la desestimació de la sol·licitud d'informació del 26 d'octubre de 2022 presentada al Departament d'Empresa i Treball, amb l'objecte d'accedir: "als expedients 8/0005059/19 i 8/0005060/19, iniciats a partir de denúncia de data 22 de febrer de 2019, incloent les actes de la inspecció realitzada el mateix dia 22 de febrer de 2019 i les possibles visites posteriors relatives a la investigació d'aquests expedients". Aquesta sol·licitud d'informació pública va ser desestimada per la Resolució de la directora general de la Inspecció de Treball de Catalunya, del dia 21 de desembre de 2022. A la Reclamació 1165/2022 es qüestiona la Resolució esmentada i es reclama l'accés efectiu a la informació que es va sol·licitar. Com a tercera part afectada per la Reclamació i d'acord amb el que preveu l'article 34.1 del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, disposeu d'un termini de



- 10 dies per presentar les al·legacions o els documents que estimeu oportuns en defensa dels vostres drets o interessos”.
9. El dia 28 de febrer de 2023 la GAIP notifica l'ampliació de termini en quinze dies per a resoldre el procediment al Departament d'empresa i treball, d'acord amb l'article 34.1bis del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol i de conformitat amb el que estableix l'article 42.9 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
 10. En data 28 de febrer de 2023 la GAIP rep una comunicació dels tercers afectats amb aquest literal: “Bon dia, En resposta a la Reclamació 1165/2022 presentada davant de la Comissió de Garantia de Drets d'Accés a la Informació Pública (GAIP), per la qual es qüestiona la Resolució per la qual es reclama l'accés efectiu als expedients de l'empresa 8/0005059 /19 i 8/0005060/19 iniciats el 22 de febrer de 2019, l'empresa presenta les al·legacions següents: 1. L'empresa s'oposa frontalment en la mesura que la llei permeti que tercers pugui consultar els expedients esmentats, ja que tenim fermes sospites que aquest accés s'utilitzarà per perjudicar la imatge, la reputació i els interessos econòmics i comercials, d'acord amb l'article 14 de la Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2. En concordança amb la Resolució de la Directora General de la Inspecció de Treball de Catalunya de 21 de desembre de 2022, considerem que aquesta sol·licitud incorre en repetició, ja que s'ha resolt anteriorment i creiem que coincideix amb una altra presentada anteriorment pel mateix sol·licitant i, seguint de la mateixa manera l'article 18. e) de la mateixa Llei 19/2013, manifestem que tenen un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei”.
 11. En data 2 de març de 2023 el Departament d'Empresa i Treball tramet a la GAIP determinada informació relativa als expedients sol·licitats.
 12. El dia 16 de maig 2023 la GAIP requereix per segona vegada al Departament d'empresa i treball la tramesa del l'expedient en els termes següents: “en el marc de la Reclamació 1165/2022, reiterem la necessitat de poder, o bé tenir còpia dels "expedients 8/0005059/19 i 8/0005060/19, iniciats a partir de denúncia de data 22 de febrer de 2019, incloent les actes de la inspecció realitzada el mateix dia 22 de febrer de 2019 i les possibles visites posteriors relatives a la investigació d'aquests expedients", o bé que el ponent de la Reclamació pugui consultar aquesta documentació de manera presencial, si fos necessari traslladant-se a les instal·lacions del Departament i no només un accés parcial a la informació que la persona reclamant sol·licita que ens vau facilitar. Tal i com estableix l'article 33.6 Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la



Comissió adoptarà les mesures necessàries per assegurar la reserva d'aquesta informació durant la tramitació del procediment de reclamació”.

13. El dia 16 de maig de 2023 el Departament d'empresa i treball remet a la GAIP còpia de l'informe derivat de les actuacions inspectores i còpia del requeriment fet a l'empresa inspeccionada durant aquestes mateixes actuacions.
14. En data 7 de juny de 2023 un advocat, que diu actuar en nom de la persona reclamant, envia un correu electrònic a la GAIP interessant-se per l'estat de tramitació de la reclamació, demanant la seva resolució en sentit favorable als seus interessos i anunciant, en cas contrari, la interposició d'un recurs contenciós administratiu contra la resolució d'aquesta Comissió.

Fonaments jurídics

1. Admissibilitat de la reclamació, competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que “Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol”. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com “el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei”. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com “la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, “Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que “El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei.



El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: “2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.

2. Objecte de la reclamació i límits a l'accés

L'objecte d'aquesta reclamació es centra en “(...) l'accés als expedients 8/0005059/19 i 8/0005060/19, iniciats a partir de denúncia de data 22 de febrer de 2019, incloent les actes de la inspecció realitzada el mateix dia 22 de febrer de 2019 i les possibles visites posteriors relatives a la investigació d'aquests expedients”.

El primer que hem d'examinar és si l'objecte de la reclamació és informació pública. Efectivament, d'acord amb l'article 2.b) de la LTAIPBG és informació pública “la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”. En el cas que ens ocupa els expedients i les actes d'inspecció iniciats a partir de la denúncia de data 22 de febrer de 2019, incloses les actes de la inspecció realitzada el mateix dia 29 i d'altra informació relacionada amb aquestes actuacions és informació pública. En aquest sentit, el Departament d'empresa i treball de la Generalitat de Catalunya és un subjecte obligat per la LTAIPBG (art. 3) a tramitar les sol·licituds d'accés a la informació pública i a facilitar-ne, quan s'escaigui, l'accés. Això no



implica però, i com veurem, que la informació pública hagi de ser accessible sempre i en qualsevol cas.

En segon lloc, una vegada constatat que la informació sol·licitada és informació pública, i d'això no pot haver-hi dubte, cal recordar que la LTAIPBG reconeix el dret subjectiu d'accés a la informació pública a qualsevol persona, en el termes i condicions regulats per la pròpia Llei (art. 2.c). Cal tenir en compte igualment que l'exercici del dret d'accés no resta condicionat a l'existència d'una motivació prèvia expressada per la persona sol·licitant (art. 26.2 *in fine* de la LTAIPBG). Així mateix, l'article 18 de la citada Llei estableix que el dret d'accés es pot exercir en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda, com és el cas de la persona reclamant.

En el cas que ens ocupa, atès que la persona reclamant, lícitament, no ha expressat els motius que justifiquen la seva sol·licitud cal entendre que, en qualsevol cas, aplica la previsió continguda a l'article 1.2 de la LTAIPBG on s'indica que la Llei vetlla per "(...) establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública".

En tercer lloc, cal verificar si els arguments proporcionats per la Inspecció de Treball poden realment justificar la denegació total de la informació sol·licitada i si aquesta pot estar afectada per algun dels límits previstos a la LTAIPBG, la qual cosa obligaria a ponderar els diversos interessos en presència en aquest supòsit concret. En el cas que ens ocupa la tercera persona afectada mostra el seu rebuig a concedir l'accés a la informació sol·licitada, remetent-se a l'argumentació fornida per la inspecció de treball i fent-la seva, amb un argument afegit que analitzarem posteriorment.

Els arguments de la Inspecció de Treball -i que fa seus la tercera persona afectada per la reclamació- són els següents: en primer lloc, el secret o confidencialitat del procediment seguit davant la Inspecció de Treball i Seguretat Social, establert a l'article 10 de la LOSITSS, quedant justificada, al seu entendre, l'aplicació del límit establert a l'article 21.1 c) de la Llei 19/2014, de 29 de desembre: "secret o confidencialitat establert per una norma amb rang de llei", en segon lloc, que el denunciador davant la IT no sempre ostenta la condició d'interessat d'acord amb l'establert a l'article 20.4 de la Llei 23/2015, de 21 de juliol, i en tercer lloc, que en l'expedient associat a les OS 8/0005059/19 i 8/0005060/19 no hi consta únicament la documentació elaborada pels funcionaris actuants, sinó també tota aquella recopilada en l'exercici de la funció inspectora, que és informació privada del subjecte investigat, aportada a requeriment de la inspecció. Els propers paràgrafs es destinaran doncs a analitzar cadascun



dels arguments i límits al·legats per la Inspecció de treball en la seva resolució impugnada davant d'aquesta Comissió.

Pel que fa als dos primers arguments aportats per la Inspecció de Treball en el seu informe, cal recordar que és doctrina de la GAIP "(...) que no es pot considerar que els preceptes esmentats tinguin l'entitat i l'abast material suficient per ser considerats un règim jurídic especial d'accés a la informació. Aquestes normes no regulen el procediment, ni els terminis, ni els òrgans responsables de resoldre, ni la legitimació, ni l'àmbit d'aplicació, ni el sentit del silenci, ni l'aplicació de límits, en definitiva, no regulen un veritable règim d'accés especial que pugui substituir l'aplicació del règim general d'accés regulat per la LTAIPBG com ho són, per exemple, el règim d'accés a la informació mediambiental, o el règim d'accés dels electes a la informació de la seva Corporació" (Resolució 73/2019, de 8 de febrer).

Com ja ha considerat la GAIP amb anterioritat, els preceptes invocats per l'IT es limiten a reglar la condició jurídica que té en el procediment tramitat per l'IT la persona denunciant, d'una banda, i el drets de la persona inspeccionada, de l'altra, i l'accés a l'expedient en un i altre cas no és més que una conseqüència de la seva condició de persona interessada o no en el procediment. Així, la normativa invocada per la IT exclou de la condició de persona interessada a la persona denunciant dels fets que originen la posterior inspecció, i que en el cas que ens ocupa és la mateixa persona que sol·licita l'accés a la informació pública i que reclama ara davant la GAIP. Amb tot, aquesta mera referència a la condició de persona denunciant no interessada en un procediment d'inspecció de l'IT, no justifica que es pugui considerar un règim especial d'accés que desplaci la LTAIPBG a un règim de supletorietat, ni menys encara que pugui justificar que un àmbit sencer i complet de l'activitat administrativa, com ho és la inspecció de treball, quedi exclòs automàticament i sense cap ponderació casuística de la possibilitat d'accedir-hi. Aquesta interpretació portaria a acceptar i legitimar que després de l'entrada en vigor de la legislació de transparència puguin existir i mantenir-se àmbits administratius íntegrament exclosos del règim de control i accés que s'aplica a tota la informació derivada de l'activitat de l'Administració, la qual cosa és inacceptable des de la perspectiva de la pròpia lògica i principis del nou marc de relació de les administracions amb la ciutadania, i seria, fins i tot, contrari a dret, ja que el principi de transparència s'ha d'aplicar de manera prevalent i les seves limitacions només poden derivar d'una previsió legal específica que així ho estableixi expressament (art. 7 LTAIPBG).

No es pot considerar, doncs, que la LOSITSS constitueixi un marc regulador d'un règim d'accés especial a les actuacions de la Inspecció de Treball en els termes i amb els efectes regulats a la Disposició Addicional Primera.2 LTAIPBG, la qual cosa suposaria desplaçar la LTAIPBG a una aplicació subsidiària. De fet, les conclusions de l'informe de l'IT exclouen que la pròpia Administració consideri la LOSITSS com un règim jurídic a aplicar al cas, ja que en justificar la



desestimació invoca l'aplicació del límit de l'article 21.1.c LTAIPBG, la qual cosa suposa aplicar-hi el règim jurídic general d'accés previst a la LTAIPBG. Per tant, com ja hem dit, la LOSITSS té eficàcia com a habilitació legal de la declaració de secret i confidencialitat de la informació que requereix l'article 21.1.c LTAIPBG, però no com a reguladora d'un règim específic d'accés que, d'acord amb la Disposició Addicional Primera. Aquest va ser el criteri sostingut per aquesta Comissió en precedents similars (Resolució 250/2018, de 14 de setembre, i Resolució 73/2019, de 8 de febrer), que ha estat plenament validat per la doctrina jurisprudencial establerta en la Sentència del Tribunal Suprem núm. 1565/2020 (recurs de cassació núm. 4614/2019), en el seu fonament jurídic quart: *“En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”*.

A més, s'ha d'emfasitzar, de nou, que la LTAIPBG dissenya un procediment d'accés a la informació pública (i, com hem vist, ningú no discuteix que la informació objecte de reclamació ho és, ja que és informació elaborada per l'administració en l'exercici de les seves funcions inspectores, article 2.b LTAIPBG) de caràcter antiformalista, no condicionat a la concurrència d'un interès legítim en l'accés, ni a la invocació de la fonamentació jurídica del dret (article 18.2 LTAIPBG). D'això se'n deriva que no resulta exigible per a l'admissió de la sol·licitud d'informació, i d'aquesta reclamació, la condició jurídica de la reclamant com a persona interessada en els expedients l'accés al qual es reclama. El cert és que, encara que la persona reclamant no tingués directament emparat i reconegut el dret d'accés i còpia a l'expedient de la fase d'investigació com a persona denunciant, això no prohibeix ni impedeix que es pugui i s'hagi de considerar si la petició d'accés a aquest expedient, estant ja tancada i finalitzada la d'investigació, pot ser estimable per aplicació del règim general d'accés a la informació de la LTAIPBG.

El tercer dels arguments que esgrimeix la Inspecció de Treball per a denegar totalment l'accés a la informació reclamada és que els expedients als quals es pretén l'accés contenen informació recopilada en l'exercici de la funció inspectora, que és informació privada del subjecte investigat, aportada a requeriment de la inspecció i que quedaria afectada pel límit



consagrat a l'article 21.1.f) de la LTAIPBG i precisat a l'article 69.6 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública i, que, per tant, es podrien comprometre els interessos econòmics o comercials de l'empresa inspeccionada.

També cal tenir en compte, com a argument aportat al cas per la tercera persona afectada per la reclamació, que s'afirma que el fet que la persona reclamant hagi interposat un recurs contra la GAIP constitueix una "(...) repetició, ja que s'ha resolt anteriorment i creiem que coincideix amb una altra presentada anteriorment pel mateix sol·licitant i, seguint de la mateixa manera l'article 18. e) de la mateixa Llei 19/2013, manifestem que tenen un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei". És clar que, en aquest cas no ens trobem davant de l'exercici abusiu del dret d'accés a la informació pública, sinó d'una nova acció –de reclamació o de recurs, si es vol- contra la desestimació íntegra de la sol·licitud inicial d'accés a la informació pública que contempla la LTAIPBG al seu article 39.1.

Fetes aquestes consideracions, és precís fer esment a l'article 20 de la LTAIPBG on s'estableix que el dret d'accés a la informació pública només pot ser denegat o restringit per les causes establertes per la Llei de forma expressa. Igualment, en concordança amb aquest article, les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies concretes de cada cas concret, i s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret, no podent-se ampliar per analogia. A més, cal incorporar aquí les previsions de l'article 22 de la LTAIPBG on s'explicita, d'una banda que els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció i d'una altra que aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació.

Així doncs, atenent-se a les previsions de la LTAIPBG, aquesta Comissió considera que es pot reconèixer un interès públic superior que empara el dret d'accés de la persona reclamant a una part de la informació sol·licitada. Aquest interès públic superior rau en què la finalitat de l'accés a la informació pública reclamada es relaciona amb allò disposat a l'article 1.2 de la LTAIPBG. És a dir, la persona reclamant pot voler tenir coneixement i verificar quina ha estat la diligència en el desenvolupament de l'activitat pública d'inspecció realitzada per la IT, arran d'una denúncia per ella mateixa formulada. Permetre, en aquest cas, l'accés a una part de la informació pública sol·licitada és, a parer d'aquesta Comissió, una garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública. Atès que la Comissió ha pogut analitzar la informació continguda als expedients, que li han estat remesos per la IT i que fins a l'actualitat han estat custodiats a la GAIP, respectant totes les garanties de confidencialitat, ens és possible identificar els documents la consulta dels quals serviria per a assolir la finalitat de l'accés que acabem de destacar.



Igualment, s'ha de tenir en compte que, per a que operin els límits previstos per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública, el lliurament de la informació ha de tenir un impacte clar i en el present respecte dels béns jurídics protegits per l'establiment d'aquests límits. És a dir, la divulgació de la informació pública ha de comportar un perjudici constatable, no únicament potencial, en algun dels béns jurídics protegits per l'art. 21 de la LTAIPBG. A parer d'aquesta Comissió, en aquest cas concret, el lliurament d'una part de la informació pública reclamada no compromet els interessos econòmics o comercials de l'empresa inspeccionada, és a dir, no aplicaria allò previst a l'article 21.1.f) de la LTAIPBG i precisat a l'article 69.6 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

Concretament, aquesta Comissió considera que han de poder ser accessibles els documents següents:

- Escrit de denúncia de 22 de febrer de 2019.
- Informe datat el 4 de novembre de 2019, núm. de Ref: 8/0005059/19, excloent-ne la diligència d'inspecció annexa, atès que el seu contingut ja queda reflectit íntegrament en l'informe esmentat.

I això perquè la informació continguda a l'informe mencionat i que obra ens mans de la Comissió no revela cap element del qual es derivi una afectació constatable respecte d'aquest dret privat legítim.

Amb tot, és important destacar que el darrer dels documents esmentats conté dades de caràcter personal. En aquest sentit, la IT està obligada, abans de facilitar-ne l'accés, a anonimitzar-lo en relació a totes aquelles dades personals de les persones físiques –per exemple, noms dels treballadors de l'empresa denunciada i inspeccionada, dades de contacte, etc.- la revelació de les quals excediria de la finalitat que empara el dret d'accés a la informació pública que estem garantint, ja que són dades que no estan directament relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració. Per tant, és responsabilitat de la Inspecció de Treball aplicar allò disposat a l'article 24 de la LTAIPBG, abans de lliurar la informació pública sol·licitada, d'acord amb l'article 25 de la LTAIPBG. Per contra, en el document han de conservar-se aquelles dades merament identificatives de l'inspector de treball i del tècnic habilitat actuants, atès que, en aquest supòsit, les parts no han aportat davant la Comissió cap element que pugui fer que es consideri prevalent la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment legítims i són dades, aquestes sí, directament relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració (art. 24.1 de la LTAIPBG). En el cas de l'escrit de denúncia, com que la persona reclamant i la persona denunciada són la mateixa, no procediria l'anonimització de les dades.



El límit contingut a l'article 21.1.f) de la LTAIPBG i relatiu als altres drets privats legítims – incloent-hi els interessos econòmics i comercials- al·legat, tant per la IT, com per la tercera persona afectada per la reclamació d'accés a la informació pública, sí aplicaria, per contra, a tota la resta de la informació continguda als expedients de referència. Si, com hem afirmat, l'accés a la informació pública en aquest cas es justifica -en defecte de qualsevol motivació al·legada per la persona reclamant que ens faciliti fer la ponderació requerida per la Llei- per a exercir un control per part de la ciutadania respecte de la diligència de l'actuació inspectora en l'àmbit del treball, aquesta finalitat queda satisfeta amb el lliurament de la informació de la forma ja indicada. Permetre l'accés a qualsevol altra informació addicional resultaria excessiu per a complir amb la finalitat de l'accés identificada en aquest cas. A més, aquesta conclusió es reforça ja que la Comissió constata que l'empresa reclamant i l'empresa inspeccionada -i ara tercera persona afectada per la reclamació- són empreses potencialment competidores en el mateix mercat i poden desenvolupar un mateix tipus d'activitat econòmica i poden tenir interessos comercials i econòmics enfrontats. Accedir a qualsevol altra informació situaria en una posició competitiva avantatjosa a l'empresa reclamant, la qual cosa sí lesiona els interessos comercials i econòmics de la empresa inspeccionada i ara tercera persona afectada per la reclamació. En definitiva, facilitar l'accés a qualsevol altra informació que depassi els dos documents esmentats i en les condicions fixades anteriorment, justificant-ho en els preceptes de la LTAIPBG, comportaria una perversió de la finalitat d'aquesta Llei, i la convertiria, en aquest cas, en una espècie de drecera legal per a poder accedir a informació de caràcter privat, de contingut econòmic i d'estructura organitzativa d'una altra empresa, operació que no pot ser emparada en el marc d'aquest concret procediment. Per tant, en aquest supòsit, i atenent a les circumstàncies concretes del cas que ens ocupa, cal desestimar l'accés a la resta de la informació continguda en els expedients 8/0005059/19 i 8/0005060/19, iniciats a partir de denúncia de data 22 de febrer de 2019.

Finalment, l'oposició de l'empresa inspeccionada -i ara tercera persona afectada per la reclamació- a la divulgació de la informació sol·licitada obliga aplicar la demora en l'accés a la informació sol·licitada, prevista per l'article 34.3 LTAIPBG, segons el qual "Si la resolució és estimatòria de la sol·licitud i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acte administratiu". Encara que aquest precepte està previst per a les resolucions de sol·licituds d'informació pública, també s'ha de considerar aplicable a les Reclamacions, tenint en compte que el seu objecte és garantir plenament la defensa judicial de les persones afectades.

3. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

4. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 15 de juny, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 1165/2022 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la informació reclamada, d'acord amb el fonament jurídic 2.
2. Notificar als tercers afectats per la Reclamació aquesta Resolució.
3. Requerir al Departament d'Empresa i Treball que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat, d'acord amb les consideracions fetes al fonament jurídic 2, *in fine*.
4. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 1165/2022 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.